

# 洛阳市人民政府文件

洛政〔2017〕53号

---

## 洛阳市人民政府 关于印发洛阳市积极稳妥降低企业杠杆率 实施方案的通知

各县（市、区）人民政府，市人民政府各部门，各有关单位：

现将《洛阳市积极稳妥降低企业杠杆率实施方案》印发给你们，请结合实际，认真组织实施。

洛阳市人民政府

2017年11月23日

# 洛阳市积极稳妥降低企业杠杆率实施方案

为贯彻落实党中央、国务院关于推进供给侧结构性改革、重点做好“三去一降一补”工作，根据《国务院关于积极稳妥降低企业杠杆率的意见》（国发〔2016〕54号）和《河南省人民政府关于积极稳妥降低企业杠杆率的实施意见》（豫政〔2017〕4号）精神，结合《中共洛阳市委洛阳市人民政府关于推进供给侧结构性改革的意见》（洛发〔2016〕54号）有关要求，制定本实施方案。

## 一、指导思想

全面贯彻党的十九大精神，认真落实国家、省关于推进供给侧结构性改革工作部署，以及洛阳发展新战略定位、加快推进“9+2”工作布局、实现“四高一强一率先”奋斗目标。坚持以市场化、法治化方式，进一步完善政策、深化改革、优化环境，通过发展股权融资、企业兼并重组、盘活存量资产、优化债务结构、开展市场化债转股、依法破产、完善现代企业制度，确保杠杆率显著降低，助推供给侧结构性改革，助推国有企业改革，助推产业转型升级和优化布局，为经济长期持续健康发展夯实基础。

## 二、基本原则

坚持政府引导、市场化运作。引导债权人和债务人等市场主

体依据自身需求开展或参与降杠杆，自主协商确定各类交易的价格与条件并自担风险、自享收益。政府进一步完善政策支持、规则，明确责任范围，加强组织协调，营造良好环境。政府不承担损失的兜底责任。

坚持依法依规、有序开展。政府与各市场主体都要依法行事，注重保护债权人、投资者和企业职工合法权益。尊重经济规律，分类施策，有扶有控，稳妥有序推进，不搞“一刀切”，防止一哄而起。

坚持立足当前、着眼长远。把解决企业当前债务过重与长期健康发展结合起来，既要采取多种措施，积极稳妥推进，有效降低企业杠杆率，又要注意防范和解决降杠杆过程中可能出现的各类风险，加强监测防范，推动企业合理负债，逐步改善经营状况，实现持续健康发展。

坚持改革引领、统筹协调。要加大改革力度，把建立规范现代企业制度、完善公司治理结构、强化自身约束机制作为降杠杆的根本途径；综合运用多种手段，与企业改组改制、降低实体经济企业成本、化解过剩产能、促进企业转型升级等工作有机结合、协同推进。

### **三、主要任务**

#### **（一）大力发展股权融资**

1. 积极利用多层次资本市场。完善动态调整的上市后备企业资源库，围绕“565”现代产业体系及各县（市、区）主导产

业，深入挖潜，强化后备企业库动态管理，完善补充退出机制。完善支持企业上市（挂牌）的扶持政策，分阶段给予财政资金奖励。建立企业上市（挂牌）政务服务“绿色通道”。实施企业股改和规范化提升工程，分类施策，为尚未进入改制、进入改制、进入辅导及已上报证监会的企业跟踪服务，推动完善治理结构，规范企业日常管理，夯实对接资本市场的基础。推动符合条件的企业在境内沪深交易所及境外市场，通过首发上市、增发、配股、发行优先股等股权融资方式进行融资。指导中小企业到“新三板”市场挂牌和融资。鼓励上市公司特别是国有控股上市公司利用资本市场开展并购重组。引导后备企业资源库的中小型企业进入区域股权交易中心开展股权交易。到 2020 年，全市上市（挂牌）企业数量达到 110 家以上，市场融资规模达到 330 亿元。

牵头单位：市政府金融办

责任单位：市政府国资委

2. 发展壮大各类投资基金。贯彻落实国家政府投资基金管理办法，推进财政性涉企资金基金化改革，研究制定我市政府投资基金管理办法。培育各具特色、充满活力的创业投资机构体系。鼓励战略新兴、现代服务业等企业积极争取省产业投资基金支持。支持新区建投、国宏集团、旅发集团、水投集团、弘义公司等国有投资（运营）公司设立产业投资基金，以股权投资方式降低企业杠杆率。引导国有企业、大型民营企业、上市公司设立并购基金。规范发展各类私募股权投资基金和股权类受托管理资

金。设立洛阳市产业发展引导基金、洛阳创新创业城市发展基金等，力争到 2020 年全市各类投资基金规模达 3500 亿元。

牵头单位：市发展改革委

责任单位：市财政局、市工业和信息化委、市政府金融办、市政府国资委

3. 继续推进保险资金引进。推动新区建投、国宏集团、旅发集团等融资平台公司积极与保险机构对接，引进保险资金。引进国际国内知名保险公司，开展保险资金股权投资计划、股债结合等金融合作。支持保险资金参与我市各类投资基金的发起设立。到 2020 年，全市新引进保险公司 3 家，利用保险资金规模 20 亿元。

牵头单位：市政府金融办

责任单位：市政府国资委、市财政局、市发展改革委

4. 积极吸引境外股权投资。扎实做好引进外资，充分利用自贸区和自创区两大国家级平台，积极承接境外股权投资，吸引境外创业投资基金、私募股权基金、并购基金及上下游产业链金融服务机构进驻。加强境外机构投资者的战略合作，举办经贸交流活动进行宣传推介，支持设立我市“一带一路”跨境合作产业基金，推动我市高杠杆企业与境外机构投资者开展战略合作，扩大企业股本融资。

牵头单位：市商务局

责任单位：市政府金融办、市发展改革委

## （二）积极推进企业兼并重组

5. 加大重点行业兼并重组力度。重点推动电力、煤炭、有色等传统资源型、初加工企业开展重组，降低煤炭企业杠杆率。鼓励产能过剩行业、企业加大兼并重组力度，依法加快“僵尸企业”退出，有效化解过剩产能。支持优质企业通过兼并重组实现快速成长。加大对产业集中度不高、同质化竞争突出行业或产业的联合重组，提高综合竞争力。鼓励市属国有企业通过出让股权、增资扩股、合资合作等方式引入民营资本。支持上市公司充分发挥自身优势，积极融入国内外资本市场，在全球范围内进行资产重组、产业整合和转型升级。到 2020 年，重点在煤炭、有色金属等资产负债率超过 60% 的行业中，推动规模以上工业企业实施兼并重组，集合、引导金融资源集中支持，有效降低企业资产负债率。

牵头单位：市工业和信息化委

责任单位：市发展改革委、市政府金融办、市政府国资委、市煤炭局

6. 引导企业开展业务重组。引导企业精益化经营，突出主业，建立监管企业子公司设立事前报告制度，克服监管企业盲目扩张、粗放经营，提高行业领先水平和竞争力。支持高负债企业通过出售转让非主业或低收益业务回收资金、减少债务和支出，降低企业资金低效占用，提高企业运营效率和经营效益。推动有条件的企业开展业务精简，优化产业链布局。

牵头单位：市工业和信息化委

责任单位：市政府国资委，各县（市、区）政府

7. 强化兼并重组金融支持。创新并购贷款等融资工具，支持行业龙头企业开展兼并重组。鼓励金融机构通过加强服务、设立产业并购基金、运用资本市场平台等方式，加大对企业兼并重组的金融支持。引导金融机构与出口信用保险公司加强合作，通过海外项目贷款、内保外贷、外保内贷、“境外项目+出口信贷”等方式支持企业向境外转移产能。到 2020 年，探索设立“新三板”专项基金 1-2 只，产业并购基金 1-2 只，基金总规模达到 100 亿元。

牵头单位：市政府金融办

责任单位：人行洛阳市中心支行、洛阳银监分局、市发展改革委

### （三）加大存量资产盘活力度

8. 引导开展存量资产清理和整合。指导推动企业做好闲置存量资产相关尽职调查、资产清查、财产评估等工作，清退无效资产，实现人资分离，使资产达到可交易状态。鼓励企业整合内部资源，将与主业相关的资产整合清理后并入主业板块，提高存量资产的利用水平，提高企业经营效益。

牵头单位：市工业和信息化委

责任单位：市财政局、市政府国资委、市商务局、市煤炭局，各县（市、区）政府

9. 加大闲置资产盘活力度。建立闲置资产管理台账，实行精细化管理，提升利用效益。对闲置土地资源由政府依法收回、置换和督促开工等方式予以盘活。引导企业进入产权交易市场，充分发挥产权交易市场价格发现、价值实现功能。推进市公共资源交易中心提升改造，完善公共资源交易平台服务能力，促进企业闲置资产交易。

牵头单位：市工业和信息化委

责任单位：市国土资源局、市财政局、市公共资源交易中心，各县（市、区）政府

10. 积极开展资产证券化。积极拓宽处置渠道，运用市场化、批量化方式，及时处置不良资产，盘活低效信贷资金，为新增贷款腾出空间。加快推进住房、汽车贷款等信贷资产证券化和应收账款等企业资产证券化，探索支持融资租赁、商业保理等类金融资产证券化。依托政府类项目预期收益、应收账款等发行证券化产品，缩短融资链条，降低融资成本。大力推动传统基础设施领域 PPP 项目资产证券化，梳理企业融资意愿，建立资产证券化 PPP 项目库，及时上报推荐。力争 2018 年底前资产证券化规模达到 30 亿元，2020 年前超过 100 亿元。出台资产证券化融资奖励办法，对发行资产证券化产品成功实现融资的企业，按照融资额给予一定比例的奖励。

牵头单位：市发展改革委

责任单位：市政府金融办、市财政局、洛阳银监分局，各县



(市、区)政府

#### (四) 优化企业债务结构

11. 推动企业开展债务清理和债务整合。加大清欠力度，减少无效占用，加快资金周转，降低资产负债率。多措并举清理因担保圈、债务链形成的三角债。加快清理政府、大企业为源头的资金拖欠，推动开展中小企业应收账款融资。对发展前景良好、生产经营较为正常，有技术、有订单，但由于阶段性原因成为资金拖欠源头的企业，鼓励其充分调动多方力量，在政策允许范围内，统筹运用盘活资产、发行债券和银行信贷等多种手段，予以必要支持。到 2020 年，完成高负债企业的债务清理和债务整合工作。

牵头单位：市财政局

责任单位：市工业和信息化委，各县（市、区）政府

12. 合理控制企业负债水平。充分发挥债委会作用，加强客户信息共享，健全联合授信等机制，避免过度授信，防止企业杠杆率超出合理水平。建立部门共享信用信息及大数据应用平台，推进企业信用信息公示系统的共享工作。对资产负债率过高、或有负债关系复杂、存在盲目扩张现象的企业和项目严格信贷准入。采取银团联合方式支持贷款金额较大的项目。支持大型企业集团组建财务公司，加强内部资金融通。

牵头单位：洛阳银监分局

责任单位：市政府金融办、市政府信用办、市国税局、市地

税局、市工商局、市公安局、市中级人民法院、洛阳海关，各县（市、区）政府

13. 支持企业置换高息债务。开展企业高息债务专项调研，摸清底数，多渠道支持企业降低过高融资成本。加强银行间、交易所债券市场政策宣传、产品推广，推动企业在风险可控的前提下，合理运用债务融资工具。通过发行公司信用类债券、债务重组等多种方式，以调整债务结构、减轻债务负担。探索运用绿色债券、高收益债券等创新金融工具，优化企业债务结构，降低融资成本。

牵头单位：市发展改革委

责任单位：市政府金融办、人行洛阳市中心支行、市工业和信息化委，各县（市、区）政府

14. 稳妥有序化解企业债务。坚持“一企一策”，集体研究增贷、稳贷、减贷、重组等措施，通过必要的、风险可控的收回再贷、展期续贷等方式，最大限度地帮助企业解困。确定政府帮扶有市场、有信用但暂时资金困难的企业名单，引导金融机构坚持不抽贷、不压贷、不断贷。在做好贷款风险分类的基础上，根据企业实际，适当调整贷款期限、还款方式，加快推进债务重组，创新担保方式，开展应收账款质押融资，维持信贷规模基本稳定。集合、引导金融资源集中支持 50 户重点企业。指导商业银行加大不良资产核销处置力度，探索扩大不良资产受让主体，加快核销进度，做到应核尽核。

牵头单位：洛阳银监分局

责任单位：市政府金融办、市政府国资委

15. 引导符合条件的企业开展债转股。梳理全市市场化债转股潜在对象，建立市场化债转股企业库，定期更新、动态调整，将符合债转股条件的企业，向银行和实施机构进行推荐。重点推动洛阳 LYC、万基控股开展银行债转股，进一步优化企业债务结构。依法严禁将“僵尸企业”、失信企业和不符合国家产业政策的企业进行债转股。

牵头单位：市政府金融办

责任单位：市发展改革委、洛阳银监分局、市工业和信息化委

16. 积极推动多类型机构参与债转股。搭建对接平台，定期组织金融资产管理公司、具备实施债转股条件的企业和银行机构开展对接，引进域外融资管理机构参与，推动债转股工作。指导洛阳银行等地方法人银行积极申请设立符合规定的新机构开展市场化债转股。鼓励实施机构引入社会资本，与私募股权基金、保险资金等投资机构合作，发展混合所有制，增强资本实力。

牵头单位：市政府金融办

责任单位：市发展改革委、洛阳银监分局

17. 推进市场化法治化债转股。坚持转股对象企业市场化选择，转股资产市场化定价，资金市场化筹集，股权市场化管理和退出，依法依规、规范有序开展债转股工作。实施机构市场化筹

集债转股所需资金，并多渠道、多方式实现股权市场化退出。除国家另有规定外，银行不得直接将债权转为股权。

牵头单位：市政府金融办

责任单位：市发展改革委，各县（市、区）政府

#### （五）依法依规实施企业破产

18. 因企制宜实施企业破产清算、重整与和解。坚持“一企一策”，对于扭亏无望、已失去生存发展前景的“僵尸企业”，要破除障碍，依司法程序进行破产清算，全面清查破产企业财产，清偿破产企业债务并注销破产企业法人资格，妥善安置人员。对符合破产条件但仍有发展前景的企业，支持债权人和企业按照法院破产重整程序或自主协商对企业进行债务重组。鼓励企业与债权人依据破产和解程序达成和解协议，实施和解。在企业破产过程中，依法保护各类债权人和企业职工合法权益。对政府已决定破产清算的，合理评估影响，认真研究信贷退出的方式、节奏，不搞“一刀切”大规模退出。

牵头单位：市中级人民法院

责任单位：洛阳银监分局，各县（市、区）政府

19. 建立健全依法破产机制。充分发挥企业破产在解决债务矛盾、公平保障各方权利、优化资源配置等方面的重要作用。支持法院建立专门清算与破产审判庭，积极支持优化法官配备并加强专业培训，强化破产司法能力建设。进一步细化破产工作流程规则，规范和引导律师事务所、会计师事务所等中介机构依法履

职，增强破产清算服务能力。健全破产管理人制度，探索建立关联企业合并破产制度。

牵头单位：市中级人民法院

责任单位：各县（市、区）政府

20. 健全企业破产配套制度。建立政府与法院企业破产工作沟通协调机制，解决破产程序启动难问题，做好破产企业职工安置和权益保障、企业互保联保和民间融资风险化解、维护社会稳定等工作。加快完善清算后工商登记注销等配套政策。

责任单位：各县（市、区）政府

#### （六）推动现代企业制度建设

21. 强化企业降杠杆的主体责任。进一步引导企业明确管理层资产负债管理责任，合理设计激励约束制度，防止激进经营过度负债。落实企业股东责任，按照出资义务依法缴足出资，根据股权先于债权吸收损失原则承担必要的降杠杆成本。

牵头单位：市工业和信息化委

责任单位：市工商局，各县（市、区）政府

22. 强化国有企业降杠杆的考核机制。完善国有企业的业绩考核体系，将降杠杆纳入国资监管内容。统筹运用政绩考核、人事任免、创新型试点政策倾斜等机制，调动国有企业降杠杆的积极性。

责任单位：市政府国资委

23. 建立和完善现代企业制度。推动企业建立健全现代企业

制度，完善公司治理结构，对企业负债行为建立权责明确、制衡有效的决策执行监督机制，加强企业自身财务杠杆约束，合理安排债务融资规模，有效控制企业杠杆率，形成合理资产负债结构。

牵头单位：市发展改革委

责任单位：市政府国资委，各县（市、区）政府

#### 四、营造降杠杆的良好环境

24. 加强政策支持。落实国家有关企业兼并重组、破产清算、资产证券化、债转股和银行不良资产核销税收政策。对于符合《财政部国家税务总局关于企业改制重组有关土地增值税政策的通知》（财税〔2015〕5号）规定的企业改制重组（包括整体改建、分立、合并等）行为，暂不征收土地增值税。落实好我市小微企业、高新技术企业税收优惠政策。严格落实国家明令取消、停征、免征行政事业性收费和政府性基金的政策，清理规范涉企业经营服务性收费。完善市、县两级涉企收费清单制度，确保涉企收费项目只减不增，收费额度只减不增。加大对企业在降杠杆过程中剥离相关社会负担和辅业资产的政策支持力度。以产融合作试点城市为突破口，加大金融支持企业降杠杆力度。

牵头单位：市财政局

责任单位：市发展改革委、市地税局、市国税局等相关单位

25. 推动金融机构补充资本。支持地方法人银行和非银行金融机构通过增资扩股、引入战略投资者、发行二级资本债和优先股等方式募资补充资本金，提高损失吸收能力。通过采取税收优

惠、资金补偿、业务奖励等措施，提高小额贷款公司、融资担保公司、融资租赁公司利润资本化能力。鼓励支持政府性担保公司、小额贷款公司、融资租赁公司通过股东追加投资、引进战略投资者、重组整合、争取专项资金扶持、利润积累转增资本等方式补充资本金，提高损失吸收能力。2017 年底，实现 3-4 个县级政府性担保机构注册资本金达到 1 亿元以上；小额贷款行业实现新增贷款 25 亿元。到 2018 年，全市融资担保机构平均注册资本力争达到 2 亿元，建立完善的担保行业政策扶持体系和风险合理分担机制；实现全市小额贷款公司新增贷款 30 亿元。到 2020 年底，力争有 1-2 家注册资本 10 亿元以上的政府性融资担保机构，年担保业务规模达到 150 亿元；力争有 1-2 家上市（挂牌）的小额贷款公司，实现年新增贷款 50 亿元。

牵头单位：市政府金融办

责任单位：人行洛阳市中心支行、洛阳银监分局、市商务局、市地税局、市国税局等相关单位

26. 强化市场主体信用约束。落实《企业经营异常名录管理暂行办法》（工商总局令第 68 号）有关规定，被列入经营异常名录的企业要在国家企业信用信息公示系统（河南）进行公示。建立降杠杆企业、参与机构及其法定代表人、高级管理人员信用记录，并纳入省公共信用信息平台。构建债转股各方失信行为联合惩戒机制，依据相关法律法规严格追究恶意逃废债和国有资产流失等违法违规单位及相关人员责任。建立健全投资者适当性管

理制度，合理确定投资者参与降杠杆和市场化债转股金融产品的资格与条件，并依法建立合规个人投资者识别风险和自担风险的信用承诺制度，防止不合格投资者投资降杠杆相关金融产品和超出能力承担风险。

牵头单位：市发展改革委

责任单位：市政府国资委、市工业和信息化委、市工商局等有关部门

27. 稳妥做好重组企业的职工分流安置工作。坚持企业主体与社会保障相结合，积极稳妥做好职工分流安置工作。鼓励企业充分挖掘内部潜力，通过协商薪酬、转岗培训等方式，稳定现有工作岗位。对不裁员或少裁员的企业，按规定给予失业保险稳岗补贴。依法妥善处理职工劳动关系，做好社会保险关系接续，按规定落实社会保险待遇。鼓励为重组企业分流困难职工提供商业补充医疗保险，提高困难职工生活保障。对依法解除劳动合同的失业人员，及时开展再就业帮扶，落实就业扶持政策，对就业困难人员按规定提供公益性岗位援助。

牵头单位：市人力资源社会保障局

责任单位：市政府国资委、市财政局、市工业和信息化委等有关部门

28. 落实产业升级配套政策。进一步落实重点行业产业转型升级和化解过剩产能的配套支持措施，加大对重点企业兼并重组和产业整合的支持力度，发挥产业投资基金作用，吸引社会资本



参与，实行市场化运作，推动重点行业破局性、战略性重组，实现产业链整合及产业融合，通过资源重新配置降低企业杠杆率，进一步提升优质企业竞争力。

牵头单位：市工业和信息化委

责任单位：市政府国资委、市发展改革委、市财政局等有关部门

29. 规范履行相关程序。建立健全国有企业降杠杆操作程序，规范兼并重组、破产清算操作规范，严格履行相关核准或备案程序，严禁违法违规操作。有关部门和单位应进一步明确、规范和简化相关程序，提高行政效率。在推进债转股过程中，实施机构向相关部门做好备案。

牵头单位：市政府国资委

责任单位：市发展改革委、市中级人民法院等相关单位

30. 加强风险监测分析和防范。加强对银行业金融机构管理现状的监督检查，力争全市银行业金融机构不良贷款率保持在5%以下，低于全省平均水平；地方法人银行机构资本充足率不低于10.5%，拨备覆盖率不低于150%，杠杆率达到规定4%的监管最低要求。完善地方金融工作部门与中直驻洛金融监管部门沟通协商机制，加强全方位金融监管，切实防范地方政府债务、企业资金链等各类金融风险，有效遏制、妥善解决非法集资问题，维护地方金融稳定，守住不发生区域性、系统性金融风险的底线。

牵头单位：市政府金融办

责任单位：市财政局、人行洛阳市中心支行、洛阳银监分局等相关单位

31. 更好发挥政府作用。加强降杠杆工作的政策引导、依法监督，维护公平竞争的市场秩序，保持社会稳定，做好职工合法权益保护等社会保障兜底工作，确保降杠杆在市场化、法治化轨道上平稳有序推进。政府引导降杠杆要依法依规、遵循规律、规范行为，不干预降杠杆工作中各市场主体的相关决策和具体事务。同时，各级政府要切实履行好国有企业出资人职责，在国有企业降杠杆决策中依照法律法规和公司章程行使国有股东权利。

32. 加强重大问题研究和宣传教育。组织高等院校、科研院所和企业界专家对降杠杆重大问题进行深入研究。积极参加全省降杠杆政策与业务培训。充分利用各种媒体、会议等方式，加强舆论引导，适时适度做好宣传报道和政策解读，回应社会关切，营造良好的舆论氛围。

## 五、组织实施

（一）加强组织领导。成立市降低企业杠杆率工作领导小组，研究决定重大政策，统筹推进全市各项降杠杆工作。领导小组办公室设在市发展改革委。

（二）明确工作责任。各级各部门要根据责任分工，研究制定推进措施，细化工作任务，抓好工作落实。各牵头单位要切实发挥牵头协调作用，会同组织实施单位研究制定专项工作方案；组织实施单位要按照业务职能，研究完善配套措施，加强协作配

合，创新工作举措，形成工作合力。

**（三）加强督促考核。**各县（市、区）政府、市有关部门和单位要定期将工作进展情况报送市降低企业杠杆率工作领导小组办公室。市降低企业杠杆率工作领导小组及其办公室要加强对降杠杆各项工作的督促考核，定期汇总分析全市工作进度并报市政府。

---

主办：市发展改革委

督办：市政府办公室四科

---

抄送：市委各部门，洛阳军分区，驻洛各部队，省属有关单位。

市人大常委会办公室，市政协办公室，市中级人民法院，市检察院。

---

洛阳市人民政府办公室

2017年11月24日印发

---

